

Dr Anna Górczyńska

**Katedra Europejskiego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet Łódzki**

*Górczyńska A., Wpływ Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC) na
rozwój innowacyjnej e-administracji w Polsce*

Streszczenie:

Program Polska Cyfrowa jest nie tylko nowym programem w perspektywie finansowej 2014-2020 w skali Polski, ale całej Unii Europejskiej. W żadnym innym państwie nie utworzono do tej pory programu, który koncentruje się na cyfryzacji i projektach dotyczących tzw. technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK). Celem rozdziału jest analiza w jaki sposób Program Operacyjny Polska Cyfrowa może przyczynić się do rozwoju e-usług administracji publicznej, wpływając przez to na wzrost jej innowacyjności. Ukazano zatem dwanaście kluczowych obszarów e-usług oraz potencjalne problemy prawne związane z ich wdrażaniem.

Słowa kluczowe:

Program Operacyjny Polska Cyfrowa, technologie informacyjno-komunikacyjne, e-administracja, e-usługi

1. Wprowadzenie

Najważniejszymi celami funduszy strukturalnych Unii Europejskiej jest wzrost spójności społeczno-ekonomicznej oraz zmniejszanie dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami europejskimi. **Strategia Europa 2020** wyznacza trzy wymiary, w których powinna rozwijać się europejska gospodarka tj rozwój inteligentny czyli oparty na wiedzy i innowacjach, rozwój zrównoważony czyli przyjazny środowisku oraz rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu czyli zapewniający wysoki poziom zatrudnienia oraz spójność gospodarczą, społeczną, terytorialną¹. Znaczenie cyfryzacji życia gospodarczego i społecznego Unii Europejskiej podkreśla dokument pt **Europejska Agenda Cyfrowa**². Po zmianach z grudnia 2012 r. Europejska Agenda Cyfrowa dotyczy 7 obszarów:

1. Europejska gospodarka bez granic – jednolity rynek cyfrowy,
2. Przyspieszenie innowacji w sektorze publicznym,
3. Bardzo szybki Internet – popyt i podaż,
4. Chmura obliczeniowa,
5. Zaufanie i bezpieczeństwo,
6. Przedsiębiorczość oraz cyfrowe miejsca pracy i umiejętności,
7. Poza sferą badań, rozwoju technologicznego i innowacji: Program działań przemysłowych na rzecz kluczowych technologii wspomagających³.

Rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz sektora e-usług administracji były już w Polsce przedmiotem wsparcia w okresie przedakcesyjnym i w poprzednim okresie programowania, jednakże efektywne wdrażanie napotykało wiele trudności⁴. W literaturze opisuje się bariery rozwoju e-administracji w Polsce⁵. W okresie programowania 2014-2020 Polska staje się beneficjentem ponad 86 mld euro i ma szansę wykorzystać unijne środki finansowe również na rozwój cyfryzacji naszego państwa. Priorytetowymi działaniami na rzecz cyfryzacji w Polsce są: szeroki dostęp do szybkiego internetu, efektywne e-usługi

¹ Komunikat KE „Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, COM (2010) 2020.

² Komunikat KE „Europejska Agenda Cyfrowa”, COM (2010) 245.

³ A. Górczyńska, Wpływ Europejskiej Agendy Cyfrowej na zmiany w uregulowaniach prawnych w: red. P.A. Nowak. Innowacje 2013 „Innowacyjne Łódzkie 2013 – budowa społeczeństwa informacyjnego w regionach. Perspektywa końca okresu programowania 2007-2013”, Łódź, 2013, s. 26-36.

⁴ A. Kaczorowska, Polskie e-usługi jako wynik zarządzania poprzez projekty w sektorze administracji publicznej w: red. P.A. Nowak, Innowacje 2011. Nowoczesna administracja Województwa Łódzkiego, Łódź 2011, s. 41-49.

⁵ M. Popiołek, Bariery rozwoju e-administracji w Polsce, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług Nr 105, s. 161; D. Grodzka, E-administracja w Polsce w: Społeczeństwo informacyjne, red. D. Grodzka, Studia BAS Kancelarii Sejmu nr 3 (19), Warszawa 2009, s. 59; red. D. Szostek, D. Adamski, E-administracja: prawne zagadnienia informatyzacji administracji, Warszawa 2009 r.; red. T. Stanisławski, B. Przywara, Ł. Kurek, E-administracja: szanse i zagrożenia, Lublin 2013 r.; A. Kaczorowska, K. Ciach, The Effectiveness of E-Government Development in Poland in 2004-2013, Systemy Informatyczne w Zarządzaniu 2013, Nr 4., s.274-288.

publiczne oraz wzrost kompetencji cyfrowych w społeczeństwie. Cele te będą realizowane w Polsce poprzez **Program Operacyjny Polska Cyfrowa (POPC)**⁶, który ma wdrażać cel Strategii Europa 2020 odnoszący się do inteligentnego rozwoju. Wartość Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa wynosi ponad 2,2 mld Euro czyli ponad 9 mld złotych.

Program Polska Cyfrowa jest nie tylko nowym programem w perspektywie finansowej 2014-2020 w skali Polski, ale całej Unii Europejskiej. W żadnym innym państwie nie utworzono do tej pory programu, który koncentruje się na cyfryzacji i projektach dotyczących tzw. technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK). Odbiorcami wsparcia będą przede wszystkim przedsiębiorstwa telekomunikacyjne, administracja publiczna, organizacje pozarządowe, instytucje kultury, jednostki naukowe, przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego, ale także osoby prywatne.

Celem rozdziału jest analiza w jaki sposób Program Operacyjny Polska Cyfrowa może przyczynić się do rozwoju e-usług administracji publicznej, wpływając przez to na wzrost jej innowacyjności. Dokonanie kompleksowej oceny POPC nie jest jeszcze możliwe, gdyż program zaczął być realizowany właściwie dopiero w 2015 r. (pierwszy konkurs ogłoszono 31 grudnia 2014 r., nie ma jeszcze zakończonej oceny złożonych projektów). Na rynku nie jest obecnie dostępna pogłębiona literatura przedmiotu, stąd zastosowano metodę dogmatyczno-prawną analizy aktów prawnych, koncentrując się przede wszystkim na Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa (POPC).

2. Szeroki dostęp do szybkiego internetu

Zgodnie z Zaleceniami Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016⁷, nasze państwo znacznie odbiega od innych państw członkowskich UE w zakresie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK). Rada wskazuje, że Polskę cechuje m.in. niski zasięg stacjonarnej łączności szerokopasmowej, względnie niska sprawność administracji publicznej, względnie niski poziom wykorzystania e-administracji, bardzo niski odsetek osób dorosłych angażujących się w uczenie się przez całe życie. Z tego

⁶ Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 z 8 stycznia 2014 r. dostępny na www.mac.gov.pl.

⁷ Council of the European Union, „Recommendation for a Council Recommendation on Poland's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Poland's convergence programme for 2012-2016”, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st10/st10648-re01.en13.pdf>

powodu głównymi celami POPC jest rozwój sieci szerokopasmowych oraz poprawa jakości i efektywności cyfrowych usług publicznych⁸.

Stan cyfryzacji Polski na koniec 2012 r. czyli daty zmiany Europejskiej Agendy Cyfrowej, znacznie odbiega od średniej unijnej. Stacjonarny dostęp do Internetu posiada w Polsce 69,1% gospodarstw domowych (UE 95,5%), celem jest 100 % w 2013 r. Dostęp do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s posiada 44,5% gospodarstw domowych (UE 53,8%), celem jest 100 % do roku 2020. Łączy wysokiej prędkości tj co najmniej 100 Mb/s posiada w Polsce ok. 1,3 % gospodarstw domowych (UE – 3,4%), celem jest 50 % do roku 2020. Osiągnięcie celów Europejskiej Agendy Cyfrowej będzie zatem wymagało nie tylko rozwoju sieci w nowych lokalizacjach, ale także modernizacji istniejącej infrastruktury o pobudzaniu popytu na usługi o najwyższych prędkościach transmisji⁹.

3. Efektywne E-usługi

Program Operacyjny Polska Cyfrowa ma na celu realizację założeń **Europejskiej Agendy Cyfrowej**. Analizowana w niniejszym rozdziale problematyka e-usług publicznych, odpowiada w Europejskiej Agendzie Cyfrowej obszarom 2 i częściowo 4 i 5.

Zgodnie z analizami Komisji dostęp do e-usług publicznych w Polsce w 2010 r. wynosił 90% dla e-usług dla przedsiębiorców (UE 94%) oraz 85% dla e-usług dla obywateli (UE– 87%). Z e-usług administracji korzystało w 2012 r. ponad 90 % przedsiębiorców oraz tylko 48% obywateli, a jedynie 16 % obywateli wysyłało przez Internet formularze (UE – 29,5%).

Program Operacyjny Polska Cyfrowa wyróżnia listę najważniejszych obszarów wykorzystania środków unijnych oraz działania, które w tych obszarach powinny być podjęte na rzecz realizacji społeczeństwa informacyjnego¹⁰. Główne działania mają koncentrować się na rozwoju funkcjonalności oraz niezawodności centralnego punktu dostępu do e-usług publicznych (platformy ePUAP) oraz upowszechnieniu i poprawie funkcjonalności głównego mechanizmu potwierdzania tożsamości obywatela w elektronicznych kontaktach z administracją, w tym za pośrednictwem urządzeń mobilnych (profil zaufany ePUAP). Ważnym celem horyzontalnym jest także poprawa jakości danych oraz zdolności rejestrów

⁸ por. J. Janowski, Informatyka prawa. Zadania i znaczenie w związku z kształtowaniem się elektronicznego obrotu prawnego, Lublin 2011 r.; Cyberkultura prawa. Współczesne problemy filozofii i informatyki prawa, Warszawa 2012.

⁹ Digitizing Public Services In Europe: Putting ambition into action, 9th Benchmark Measurement, przygotowany przez Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti i DTi dla Komisji Europejskiej, grudzień 2010 r.

¹⁰ POPC, s. 6 oraz Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (PZIP), wersja z listopada 2013 r. PZIP jest dokumentem wykonawczym do Strategii Sprawne Państwo, wskazującym, w jaki sposób informatyzacja przyczyni się do realizacji modelu „państwa optimum” określonego w Strategii Sprawne Państwo.

publicznych do wzajemnej wymiany danych czyli ich kompatybilność. Ponadto wydatki na infrastrukturę powinny być optymalizowane m.in. poprzez wykorzystanie technologii chmury obliczeniowej.

3.1 Dwanaście kluczowych obszarów e-usług publicznych

3.1.1 Rynek pracy

Celem działań w obszarze rynku pracy jest scentralizowanie usług dla osób bezrobotnych, poszukujących pracy, pracodawców i przedsiębiorców oraz publicznych służb zatrudnienia poprzez e-PUP. Wszystkie oferty pracy pochodzące z sektora publicznego powinny być dostępne w jednym punkcie, a aplikowanie o pracę w sektorze publicznym powinno być umożliwione w formie elektronicznej. Do Internetu powinny być także przenoszone dalsze usługi rynku pracy (poza już dostępną rejestracją bezrobotnych i możliwości przeszukiwania ofert).

3.1.2 Ubezpieczenia i świadczenia społeczne

Działania mają w szczególności odnosić się do stworzenia internetowego konta ubezpieczonego, które jest zintegrowane z innymi usługami e-administracji. Aktywność w tej sferze będzie przede wszystkim odnosiła się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i dotyczy dalszej elektronicznej zwolnień lekarskich i ich przesyłania od lekarzy wystawiających do ZUS. Usługa ta wymaga komunikacji między systemami teleinformatycznymi podmiotów leczniczych, platformą P1 oraz systemem ZUS). Kolejnym celem jest budowa platformy analityczno-statystycznej możliwej do udostępnienia innym systemom i instytucjom. Ponadto na poziomie centralnym ma powstać jeden skonsolidowany system informatyczny wspomagający gminy, powiaty i województwa w realizacji zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego, który ograniczy koszty na ten cel i zapewni jednolity system w całym kraju.

3.1.3 Ochrona zdrowia

Rozwój e-administracji w zakresie ochrony zdrowia oznacza szczególnie rozwój e-usług, w tym udostępnionych w projektach P1 i P2, związanych z zarządzaniem elektroniczną dokumentacją medyczną przez pacjenta, a także takich usług jak e-recepta, e-skierowania, e-zwolnienia (usługa zintegrowana z e-usługą świadczoną przez ZUS), e-rejestracja na wizytę do lekarza (z wykorzystaniem identyfikacji m.in. profilem zaufanym). Istotne jest również wprowadzenie elektronicznej karty ubezpieczenia zdrowotnego. Ważną rolę będzie także odgrywać e-usługa w postaci informacji o dostępności leków.

Fundusze na wspieranie usług w sektorze e-zdrowia są dostępne także w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych i są to np środki na dostosowanie systemów

teleinformatycznych świadczeniodawców do wymiany danych w ramach ogólnopolskiego systemu informacji. Kryteria wyboru projektów regionalnych powinny weryfikować komplementarność i niedublowanie się funkcji z systemami krajowymi.

Działania mogą także polegać na dostosowaniu podmiotów leczniczych nadzorowanych przez resorty do wymiany danych z systemem informacji medycznej. W omawianym obszarze przewidziane są także metody wsparcie telemedycyny: konsultacje między pracownikami medycznymi; kontakty pacjent-lekarz; rozwój aplikacji cyfrowych wspomagających monitorowanie stanu zdrowia, profilaktykę zdrowotną i procesy lecznicze; medycyna powypadkowa i ratownictwo medyczne

3.1.4 Prowadzenie działalności gospodarczej

Rozwój e-usług polegać ma na wystawianiu i przesyłaniu przez przedsiębiorców elektronicznych faktur do wszystkich podmiotów publicznych (dzięki utworzeniu platformy umożliwiającej obrót e-fakturami). Wspierany ma być także rozwój Pojedynczego Punktu Kontaktowego o nowe funkcjonalności (np. angielska wersja językowa, mechanizmy kreacji informacji zarządczej dotyczącej realizacji procedur administracyjnych, poszerzenie zakresu informacji dostępnych na portalu). Istotną rolę będzie odgrywać komunikacja elektroniczna z administracją podatkową za pomocą Portalu Podatkowego oraz umożliwienie pełnego elektronicznego wglądu w akta spraw podatkowych.

3.1.5 Wymiar sprawiedliwości i sądownictwo

Wspieranie e-usług ma zapewnić m.in. umożliwienie elektronicznego składania pism procesowych w postępowaniu cywilnym wraz z załącznikami (dowodami) oraz dokonywania doręczeń, jak również wdrożenie elektronicznych akt sprawy, dostępnych dla sędziów, uczestników postępowania i ich pełnomocników przez Internet (możliwość zapoznania się z aktami sądowymi oraz protokołami elektronicznymi z rozpraw bez konieczności osobistej obecności w sądzie). Istotną rolę ma spełniać rejestracja rozpraw audio-wideo w sprawach cywilnych i wykroczeniowych (pełne utrwalenie rzeczywistego przebiegu rozpraw) oraz dokonywanie czynności procesowych (np. przesłuchiwanie świadków, biegłych i stron postępowania) na odległość przy użyciu systemów do wideokonferencji.

3.1.6 Prezentacja i udostępnianie danych przestrzennych i statystycznych

Wsparcie dla ww. sektora polegać ma przykładowo takich działaniach jak wektoryzacja map stanowiących zasób geodezyjny i kartograficzny, kontynuacja procesu udostępniania e-usług wytworzonych w oparciu o zintegrowane dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK) i dane geoprzestrzenne administracji rządowej i samorządowej w standardzie dyrektywy INSPIRE. Ważnym aspektem działań w tym

obszarze jest zapewnienie każdemu dostępu do danych i dokumentów gromadzonych w powiatowych rejestrach publicznych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w szczególności w ewidencji gruntów i budynków EGIB (kataster nieruchomości), bazie danych obiektów topograficznych (BDOT500) oraz geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT).

Istotne jest też zapewnienie możliwości przeglądania, wyszukiwania, pobierania i przekształcania danych przestrzennych z rejestrów krajowej infrastruktury informacji przestrzennej prowadzonych przez organy administracji inne niż służba geodezyjna i kartograficzna. Konieczne także jest unowocześnienie procesów związanych z produkcją i udostępnianiem danych statystycznych.

3.1.7 Nauka i szkolnictwo wyższe

Celem działań w tym obszarze jest stworzenie centralnego narzędzia dostępu do informacji publicznej, zasobów naukowych i interaktywnych usług elektronicznych dla studentów, naukowców, przedsiębiorców, administracji publicznej i obywateli. Działania w zakresie e-usług na rzecz nauki to także umożliwienie zdalnego ubiegania się o finansowanie nauki, przy założeniu: najwyższego stopnia transakcyjności procedury, podejścia procesowego, kompleksowej obsługi elektronicznej od złożenia wniosku, poprzez opinię recenzentów, aż po wydanie decyzji. Podmioty szkolnictwa wyższego wykonują także usługi zdalnej sprawozdawczości w drodze elektronicznej.

3.1.8 Podatki i cła

Działania w obszarze podatki i cła mają na celu utworzenie nowych usług dla podatników podatku VAT i CIT oraz podniesienie do wyższego poziomu wybranych dostępnych już e-usług. Stworzenie elektronicznego zintegrowanego systemu obsługi klienta na granicy (lądowej, morskiej, lotniczej i kolejowej) ma służyć podniesieniu sprawności i wydajności obsługi.

Ważne jest również umożliwienie automatycznej wymiany danych między Centralną Bazą Danych administracji skarbowej a innymi jednostkami administracji państwowej (integracja Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników jako rejestru referencyjnego z pozostałymi państwowymi rejestrami referencyjnymi).

Wspieraniu będzie podlegać automatyzacja czynności od objęcia towarów procedurą gospodarczą aż do zakończenia tej procedury (obecnie w postaci elektronicznej obsługiwane jest jedynie zgłoszenie celne do procedury, a sam proces obsługi procedury gospodarczej, w tym komunikacja z przedsiębiorcą, nie ma wsparcia elektronicznego).

3.1.9 Sprawy administracyjne, w szczególności obywatelskie

W tym obszarze POPC zakłada umożliwienie, w jak najszerszym zakresie, elektronicznego załatwiania spraw urzędowych w zakresie paszportów oraz wprowadzenie usługi umawiania przez internet wizyty w urzędzie w celu załatwienia sprawy.

Istotne jest także umożliwienie złożenia w formie elektronicznej wniosku o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania oraz elektroniczne udostępnienie rejestru wyborców i spisu wyborców.

3.1.10 Zamówienia publiczne

POPC zakłada elektroniczność procesu postępowania o udzielenie zamówienia oraz utworzenie e-usługi umożliwiającej przeprowadzenie za pomocą środków elektronicznych całego procesu postępowania o udzielenie zamówienia. Popularyzowany ma być także tryb dynamicznego systemu zakupów i aukcji elektronicznych. Ideą planowanych rozwiązań jest zapewnienie w drodze elektronicznej automatyczne, bieżące dokumentowanie czynności podjętych w trakcie postępowania, generowanie dokumentacji postępowania oraz wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, w przypadku gdy możliwe będzie skwantyfikowanie wybranych warunków udziału w postępowaniu oraz kryteriów oceny ofert.

3.1.11 Bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe

Celem POPC jest umożliwienie masowego powiadamiania o zagrożeniach za pośrednictwem wiadomości wysyłanych na telefony komórkowe lub naziemnej telewizji cyfrowej, możliwość dokonywania zgłoszeń i zawiadomień Policji z wykorzystaniem aplikacji mobilnych, spersonalizowane zgłoszenia ratunkowe (automatyczne dołączenie do zgłoszenia specjalnych danych przypisanych do konkretnego abonenta – tzw. złota lista). Ważną rolę ma odgrywać tzw. eCall czyli automatyzacja zgłoszeń przy wypadkach drogowych (komunikacja systemu zainstalowanego w pojeździe z systemem służb ratunkowych) oraz usługi wspomagające przewidywanie zagrożeń naturalnych i zdarzeń niebezpiecznych oraz zwiększające ochronę przed ich skutkami.

3.1.12 Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich

W obszarze rolnictwa POPC ma wspierać elektroniczność wymiany danych dotyczących świadczeń emerytalnych i rentowych rolników, wprowadzenie eIDAS (identyfikacja elektroniczna rolników), wprowadzenie ewidencji rolników i producentów jako podstawowego zasobu danych, na których budowane są usługi we wszystkich jednostkach resortu rolnictwa. Planowane jest także wdrożenie e-usług zapewniających wsparcie producentów rolnych przy zarządzaniu gospodarstwem rolnym, rozwoju e-sprzedaży, doradztwo i transfer wiedzy, w tym utworzenie jednego punktu dostępu elektronicznego do ww. e-usług.

4. Poprawa dostępu do informacji sektora publicznego i możliwości ich ponownego wykorzystania

POPC jasno określa, że kluczowym elementem działań na rzecz otwartego rządu jest poprawa dostępności i jakości tzw informacji sektora publicznego (ISP). Szacuje się, że wartość korzyści wynikających z szerszego udostępniania informacji publicznych wynosi dla wszystkich państw UE ok 40 mld Euro rocznie¹¹. Bezpośrednie i pośrednie korzyści gospodarcze wynikające z wykorzystywania informacji sektora publicznego oszacowana na ok. 140 mld Euro rocznie. W Polsce stosunkowo niska jest ilość i jakość ogólnodostępnych danych, a potencjał ISP jest niewykorzystany. Wskazuje się więc na konieczność podjęcia działań na rzecz opracowania standardów elektronicznego i bezwnioskowego udostępniania danych w wykorzystaniem narzędzi jak np. interfejsy programistyczne (API) i repozytoria on-line; ponadto opracowania spójnego systemu metadanych dla ISP i opisanie poszczególnych zbiorów ISP metadanymi. Planowane jest również stworzenie tzw. Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej (CRIP) czyli portalu, który będzie pełnił funkcję katalogu, punktu dostępu i wyszukiwarki danych posiadanych przez instytucje publiczne. Powinien być on połączony z systemami dziedzinowymi, a sektor publiczny powinien mieć możliwość umieszczania w nim bezpośrednio swoich informacji.

5. Cyfryzacja procesów wewnętrznych w administracji dla poprawy obsługi klienta zewnętrznego

Zgodnie z danymi prezentowanymi w POPC w administracji samorządowej 44% urzędów stosuje elektroniczny obieg dokumentów, a 55% - mieszany. W administracji rządowej jest to odpowiednio; 24% i 69%, przy czym wyłącznie elektroniczny obieg dokumentów stosuje jedynie 7% urzędów. Z systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją korzystało w 2012 r. 46% urzędów. Urzędu posiadają już do zasady elektroniczną skrzynkę podawczą, ale większość korespondencji i tak odbywa się w drodze tradycyjnej. W 2012 jedynie 1% korespondencji przychodzącej i 2% wychodzące stanowiła korespondencja elektroniczna; w przypadku administracji samorządowej dane te wynosiły odpowiednio 8% i 6%. Niewystarczający jest też niestety poziom wiedzy informatycznej wśród urzędników w stosunku do ich potrzeb. W szczególności dotyczy to tematyki zarządzania dokumentami elektronicznymi zgodnie z wymogami KPA i nowej instrukcji

¹¹ Komunikat KE do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania, KOM (2011) 882.

kancelaryjnej, stosowania i posługiwania się bezpiecznym podpisem elektronicznym, zasad bezpieczeństwa teleinformatycznego, zarządzania bazami danych, archiwizacji danych.

6. Charakterystyka przedsięwzięć planowanych w ramach Priorytetu II

Ukazane powyżej założenia Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa są realizowane w praktyce poprzez tzw. osie priorytetowe. Wspieraniu e-usług w administracji służy Oś priorytetowa II: E-administracja i otwarty rząd. W ramach Osi II wspierane będą następujące cele szczegółowe:

6.1 Podniesienie dostępności i jakości e-usług publicznych (w POPC tzw. cel szczegółowy 2)

Celem wsparcia jest zwiększenie zakresu spraw, które mogą być załatwiane w drodze elektronicznej. Działania będą polegać na elektronizacji nowych usług a także poprawie funkcjonalności usług już istniejących w relacjach administracja-obywatel i administracja-przedsiębiorca. Preferowane mają być działania mające na celu tworzenie usług o wysokim poziomie e-dojrzałości, bezpieczeństwa oraz integracji usług na wspólnej platformie elektronicznych usług administracji publicznej. Priorytetowo będą traktowane projekty ponadresortowe w zakresie uporządkowania rejestrów publicznych oraz zapewnienia ich interoperacyjności, optymalizacji wykorzystania infrastruktury dzięki zastosowaniu technologii chmury obliczeniowej oraz zapewnienia bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych. W ramach omawianego celu będą wspierane projekty w dziedzinach określonych jako priorytetowe w POPC takich jak: rynek pracy, ubezpieczenia i świadczenia społeczne, ochrona zdrowia, prowadzenie działalności gospodarczej, wymiar sprawiedliwości i sądownictwo, prezentacja i udostępnianie danych przestrzennych i statystycznych, nauka i szkolnictwo wyższe, podatki i cła, sprawy administracyjne, w szczególności obywatelskie, zamówienia publiczne, bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich.

6.2 Poprawa cyfrowej efektywności urzędów (w POPC tzw. cel szczegółowy 3)

Wsparcie będzie obejmowało wdrażanie w urzędach standardów i dobrych praktyk w dziedzinie IT, które obejmują np. działania takie jak: polityka bezpieczeństwa teleinformatycznego, przetwarzanie danych osobowych, upowszechnienie systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz systemów klasy ERP, standaryzacja kluczowych interfejsów między modułami wykorzystywanego oprogramowania, zapewnienie interoperacyjności istniejących systemów oraz ich integracji na wspólnej platformie elektronicznych usług administracji publicznej, zapewnienie otwartego, bezwnioskowego dostępu do informacji sektora publicznego, kwalifikacje kadr IT.

6.3 Zwiększenie dostępności i wykorzystania informacji sektora publicznego (ISP) (w POPC tzw. cel szczegółowy 4)

Realizacja tego celu będzie przebiegać dwutorowo czyli poprzez zwiększanie dostępności informacji sektora publicznego oraz tworzenie usług i aplikacji wykorzystujących e-usługi publiczne.

6.3.1 Zwiększenie dostępności informacji sektora publicznego

Wsparcie ma obejmować działania na rzecz zwiększenia dostępności:

- informacji publicznej¹² oraz zasobów kultury będących w posiadaniu bibliotek, muzeów i archiwów,
- zasoby audiowizualne, pod warunkiem ich udostępniania do ponownego wykorzystywania,
- zasoby nauki, pod warunkiem ich udostępniania do ponownego wykorzystywania.

W ramach finansowanych działań będą wspierane m.in. dostosowanie informacji do formatów umożliwiających odczyt maszynowy, powiązanie systemów dziedzinowych z krajowymi i zagranicznymi systemami centralnymi (np. CRIP¹³), poprawa jakości danych, udostępnienie informacji on-line za pomocą profesjonalnych narzędzi, zapewnienie elektronicznego dostępu on-line do rejestrów państwowych, digitalizację informacji sektora publicznego (szczególnie zasobów kultury i nauki), budowę lub rozbudowę infrastruktury na potrzeby przechowywania udostępnianych informacji. W szczególności wsparcie będzie dotyczyć: danych publicznych (takich jak np. dane demograficzne, wyniki wyborów, informacje o produkcji i zużyciu energii, informacje budżetowe i podatkowe, o działalności gospodarczej, ochronie środowiska, prawie i procesach legislacyjnych) zasobów kultury (digitalizacja dóbr kultury) oraz zasobów nauki (udostępnianie zasobów naukowych o istotnym znaczeniu dla rozwoju gospodarki, konkurencyjności, rynku pracy innowacyjności. Efekty digitalizacji będą musiały obligatoryjnie być udostępniane do ponownego wykorzystywania.

6.3.2 Tworzenie usług i aplikacji wykorzystujących e-usługi publiczne i informacje sektora publicznego

¹² Pojęcie „informacji publicznej” należy interpretować w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, w związku ze zmianami wprowadzonymi dyrektywą 2013/37/UE zmieniającą dyrektywę 2003/98/WE dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Zalecenia Komisji z dnia 27 października 2011 r. w sprawie digitalizacji i udostępniania w Internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych (2011/711/UE).

¹³ CRIP jest to nowy tryb udostępniania informacji sektora publicznego, umożliwiony pod koniec 2011 r. przez nowelizację ustawy o dostępie do informacji publicznej. Oprócz posiadania własnej wirtualnej przestrzeni z danymi będzie łączyć funkcje katalogu, wyszukiwarki oraz punktu dostępu do innych miejsc zawierających informacje sektora publicznego. Oferować będzie również ustalony zbiór funkcji (API), dzięki któremu twórcy aplikacji będą mogli tworzyć wartość dodaną w oparciu o zasoby dostępne w CRIP oraz w połączonych z nim systemach innych podmiotów

Projekty w ramach tego działania mają zwiększać poziom ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, a wsparcie ma służyć tworzeniu usług, treści i aplikacji wykorzystujących informacje sektora publicznego i inne e-usługi. Wnioskodawcami mogą być w tym przypadku jednostki naukowe, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy. Premiowane będą projekty realizujące cele publiczne, rozszerzające funkcjonalności standardowo dostępne w ramach publicznych systemów teleinformatycznych oraz zwiększające dostępność treści i usług. Projekty te mogą wspierać rozwój e-administracji przez: rozszerzenie funkcji e-usług oferowanych przez administrację, integrację e-usług publicznych pochodzących z różnych instytucji i jednostek sektora publicznego, łączenie e-usług publicznych z e-usługami komercyjnymi.

7. Podsumowanie

W ramach POPC wspierane będą e-usługi o zasięgu ogólnokrajowym, realizowane przy udziale podmiotów szczebla centralnego (np. ministerstwa). Należy zauważyć, że e-usługi mogą być także finansowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, ale dotyczą one tylko usług leżących w kompetencjach administracji samorządowej, samodzielnych projektów e-usługowych terenowych jednostek administracji rządowej oraz projektów dotyczących udostępniania zasobów kultury posiadanych przez podmioty inne niż wskazane w opisie celu szczegółowego 4 POPC. Wspieranie rozwoju cyfryzacji jest przewidziane także w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój (POWER, CT 11).

Porządkując nazewnictwo charakterystyczne dla Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa należy zauważyć, że dzieli się on na tzw. osie priorytetowe, w ramach których następuje podział na tzw. działania i poddziałania, które dzielą się na tzw. typy projektów. Poznanie terminologii funduszy strukturalnych jest istotne w celu poszukiwania odpowiedniego źródła finansowania i udziału w odpowiednim konkursie. I tak w przypadku analizowanej II Osi priorytetowej: „E-administracja i otwarty rząd” zostały wyodrębnione:

Działanie 2.1 Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych

Typ I: Tworzenie lub rozwój e-usług publicznych (A2B, A2C)

Typ II: Tworzenie lub rozwój usług wewnątrzadministracyjnych (A2A) niezbędnych dla funkcjonowania e-usług publicznych.

W ramach tego działania został ogłoszony pierwszy konkurs na dofinansowanie projektów, który nie został jeszcze rozstrzygnięty. Ponad 40 projektów zostało zakwalifikowanych do dalszej oceny merytorycznej.¹⁴

Działanie 2.2 Cyfryzacja procesów back-office w administracji rządowej

Działanie 2.3 Cyfrowa dostępność i użyteczność informacji sektora publicznego

Poddziałanie 2.3.1 „Cyfrowe udostępnienie informacji sektora publicznego ze źródeł administracyjnych i zasobów nauki”

Cyfryzacja przyczyni się do wzrostu innowacyjności, a także spowoduje oszczędności czasu pracy, energii i surowców. Wprowadzone rozwiązania mają na celu zwiększenie trzech kluczowych parametrów świadczenia usług publicznych jakimi są dostępność (w wymiarze availability oraz accessibility), jakość i efektywność. W efekcie powinno nastąpić skrócenie czasu załatwiania sprawy i zmniejszenie obciążeń administracyjnych¹⁵. Należy jednak podkreślić, iż podejmowanie działania cyfryzacyjne powinny być ze sobą skoordynowane a wdrażane rozwiązania techniczne powinny cechować interoperacyjność. Nie powinny zatem zostać powtórzone błędy z ostatniego okresu programowania odnoszące się do finansowania różnorodnych i nieskoordynowanych systemów teleinformatycznych w ramach jednego rodzaju usługi (np. niekompatybilne systemy regionalne z systemami ogólnopolskimi). Często przyczyną niepowodzenia projektów cyfryzacyjnych był brak harmonizacji czasowej projektów na poziomie regionalnym i centralnym, w efekcie projekty regionalne wyprzedzały projekty ogólnokrajowe i mogły pełnić jedynie funkcję projektów testowych i pilotażowych.

Problemy związane z wdrażaniem cyfrowych e-usług związane są również z problemami stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁶. Zastosowanie procedury przetargowej na zakup e-usług wiąże się z licznymi problemami dotyczącymi opisu przedmiotu zamówienia. Administracja wielokrotnie nie ma wystarczającej wiedzy dotyczącej oferty rynkowej adekwatnej do ich potrzeb, stąd pojawiają się liczne błędy w opisie przedmiotu zamówienia. Problem ten może być rozwiązany przez np. stosowanie dialogu technicznego w celu rozeznania oferty rynkowej, funkcjonalny opis zamówienia czy też stosowanie procedury dialogu konkurencyjnego, a także rozwój elektronicznych zamówień publicznych.

¹⁴ Stan na sierpień 2015 r.

¹⁵ Por. też. N. Mańkowska, E-administracja a efektywność sektora publicznego, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2014, Nr. 348, s. 200-209.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004, Nr 19, poz.177, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 907, 984, 1047, 1473, z 2014 r. poz. 423, 768, 811, 915, 1146, 1232, z 2015 r. poz. 349,478,605)

Administracja publiczna posiada wiele informacji w wersji elektronicznej, które były gromadzone dla potrzeb administracji lecz bez założenia ich dalszego przetwarzania. Z tego powodu nie są one opisane metadanymi lub gromadzone w sposób uniemożliwiający łatwy odczyt maszynowy. POPC zakłada więc wsparcie dla podmiotów udostępniających informacje w celu odblokowania potencjału społeczno-gospodarczego informacji sektora publicznego, a przez to ułatwienie podejmowania działalności innowacyjnej przez przedsiębiorców i obywateli. Dostęp do informacji pozwoli też przedsiębiorcom tworzyć nowe aplikacje cyfrowe. Poprzez wzrost podaży usług cyfrowych pobudzony zostanie także popyt na internet szerokopasmowy. Należy jednakże pamiętać o potencjalnych zagrożeniach związanych z upowszechnianiem informacji publicznych np. wykorzystywanie informacji dla celów przestępczych, w szczególności w zakresie przestępczości gospodarczej, cyberprzestępczość, wykorzystywanie informacji w celu ograniczenia konkurencji i dyskryminacji małych i średnich przedsiębiorstw. Dostęp do informacji musi zatem również uwzględniać regulacje prawne dotyczące ochrony danych osobowych.

Cyfryzacja administracji w Polsce wpisuje się w niespotykaną wcześniej globalną informatyzację wszystkich aspektów życia społecznego i gospodarczego¹⁷. W polskich realiach rozwój e-usług administracji musi być ściśle powiązany z rozwojem szerokopasmowego internetu oraz edukacją społeczeństwa. Projekty e-usług administracji muszą być proste w obsłudze, szybkie i kompatybilne z ogólnopolskimi projektami informatycznymi. Praktyka niestety pokazuje, że wiele projektów elektronicznego obiegu dokumentów w urzędach zamiast ułatwiać funkcjonowanie administracji, osiągnęło efekt przeciwny. Popołnione błędy powinny być przykładem złych praktyk, których w przyszłości należy unikać. W innym przypadku dojdzie do marnotrawienia środków publicznych, zakupu niefunkcjonalnych rozwiązań, a w konsekwencji odpowiedzialności pracowników administracji z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Literatura:

1. Council of the European Union, „Recommendation for a Council Recommendation on Poland's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Poland's convergence programme for 2012-2016”,
2. Digitizing Public Services In Europe: Putting ambition into action, 9th Benchmark Measurement, przygotowany przez Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti i DTi dla Komisji Europejskiej, grudzień 2010 r.,
3. Doktorowicz K., Europejski model społeczeństwa informacyjnego, Katowice 2005 r.,

¹⁷ K. Doktorowicz, Europejski model społeczeństwa informacyjnego, WUŚ, Katowice 2005 r., s. 159.

4. Górczyńska A., Wpływ Europejskiej Agendy Cyfrowej na zmiany w uregulowaniach prawnych w: red. P.A. Nowak. Innowacje 2013 „Innowacyjne Łódzkie 2013 – budowa społeczeństwa informacyjnego w regionach. Perspektywa końca okresu programowania 2007-2013”, Łódź, 2013, s. 26-36.
5. Grodzka D., E-administracja w Polsce w: Społeczeństwo informacyjne, red. D. Grodzka, Studia BAS Kancelarii Sejmu nr 3 (19), Warszawa 2009 r.,
6. Janowski J., Informatyka prawa. Zadania i znaczenie w związku z kształtowaniem się elektronicznego obrotu prawnego, Lublin 2011 r.; Cyberkultura prawa. Współczesne problemy filozofii i informatyki prawa, Warszawa 2012,
7. Kaczorowska A., Polskie e-usługi jako wynik zarządzania poprzez projekty w sektorze administracji publicznej w: red. P. Nowak, Innowacje 2011. Nowoczesna administracja Województwa Łódzkiego, Łódź 2011,
8. Kaczorowska A., Ciach K., The Effectiveness of E-Government Development in Poland in 2004-2013, Systemy Informatyczne w Zarządzaniu Nr 4/2013,
9. Komunikat KE „Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, COM (2010) 2020,
10. Komunikat KE „Europejska Agenda Cyfrowa”, COM (2010) 245,
11. Komunikat KE do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania, KOM (2011) 882,
12. Mańkowska N, E-administracja a efektywność sektora publicznego, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Nr. 348/2014,
13. Popiołek M., Bariery rozwoju e-administracji w Polsce, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług Nr 105/2013,
14. Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 z 8 stycznia 2014 r. dostępny na www.mac.gov.pl,
15. Szostek D., Adamski D.(red.), E-administracja: prawne zagadnienia informatyzacji administracji, Warszawa 2009 r.;
16. Stanisławski T., Przywara B. Kurek Ł (red.), E-administracja: szanse i zagrożenia, Lublin 2013 r.,